REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA

Carpeta Nº 904 de 2017 **Repartido Nº 647**

Mayo de 2018

DÍA DE LA LAICIDAD

Se declara el 19 de marzo de cada año

- Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
- Informes de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes

XLVIIIa. Legislatura

C/1003/2016

Nº 395

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

Artículo único.- Declárase el 19 de marzo de cada año "Día de la Laicidad".

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 3 de octubre de 2017.

JOSÉ CARLOS MAHÍA
Presidente

VIRGINIA ORTIZ
Secretaria

INFORMES DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MAYORÍA

Señoras y señores Representantes:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración ha considerado el proyecto de ley por el que se instituye el Día de la Laicidad, a celebrarse el 19 de marzo de cada año.

La Comisión trabajó sobre un texto elaborado por la asociación civil denominada "Alianza por la Educación y la Laicidad", que proponía declarar Día de la Laicidad el 6 de abril, por haber sido el 6 de abril de 1909 la fecha de promulgación de la ley que prohibió la instrucción religiosa en las escuelas públicas.

El anteproyecto indicado tomó estado parlamentario tras ser presentado a la Cámara con la firma de diputados pertenecientes a todos los partidos políticos representados en ella.

La Comisión entiende que corresponde exaltar la laicidad, no sólo como nota característica del Estado uruguayo por disposición del artículo 5º de la Constitución de la República, sino también por constituir ella un rasgo de la identidad cultural nacional que contribuye de manera sustancial a la tolerancia religiosa propia de nuestra sociedad.

La separación del Estado y las iglesias fue acordada por amplísimas mayorías, en la Convención Constituyente que en 1917, que aprobó el texto de lo que fue la segunda constitución uruguaya. Fue entonces que se modificó el artículo 5º de la Constitución de 1830, que declaraba la adhesión del Estado Oriental a la religión "católica, apostólica y romana", sustituyendo esa redacción por la que hasta hoy, casi sin cambios, permanece, y que establece la libertad religiosa ("Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay") y la laicidad del Estado ("El Estado no sostiene religión alguna").

La trascendente modificación constitucional acordada por los partidos políticos en 1917 -y luego refrendada por la ciudadanía en el plebiscito de 1918-, no surgió de la nada. Muy por el contrario, fue el fruto maduro de un largo proceso de secularización de la sociedad uruguaya comenzado más de medio siglo antes. En efecto, ya en 1861 el presidente Bernardo Berro había dispuesto la secularización de los cementerios, tras un diferendo con la Iglesia Católica que culminó con el destierro del entonces vicario de Montevideo, Jacinto Vera. Luego se darían otros pasos en la misma dirección, tales como la creación del Registro Civil en 1879 (hasta entonces, nacimientos, defunciones y matrimonios sólo se inscribían en registros parroquiales, por no haber otros) y el establecimiento del matrimonio civil obligatorio en 1885; y todo ello en medio de intensas polémicas sostenidas en la prensa y en clubes de debates propios de la época, como el Ateneo de Montevideo y el Club Católico.

Pero la medida de mayor impacto y trascendencia fue sin duda la reforma educativa impulsada por José Pedro Varela e iniciada durante el gobierno de Latorre. Varela era partidario de que la enseñanza primaria fuera "laica, gratuita y obligatoria". En su obra "La Educación del Pueblo", no deja dudas al respecto: "La escuela, establecida por el estado laico, debe ser tan laica como él", afirma categóricamente; y agrega: "La enseñanza religiosa debe dejarse a la familia, y al sacerdocio". Las resistencias entonces existentes impidieron que estas ideas se concretaran en la Ley de Educación Común de 1877 e hicieron necesaria una transacción: la ley preveía que los alumnos fueran instruidos en la religión católica, salvo que sus padres se opusieran expresamente a ello. Pero la semilla había sido sembrada. La prédica a favor de la escuela laica se fue imponiendo y logró su propósito en 1909, cuando -en la fecha arriba indicada- se prohibió la instrucción y las prácticas religiosas en las escuelas públicas. La escuela que soñó Varela, laica, gratuita y obligatoria, es desde entonces una de las instituciones más importantes y prestigiosas del Uruguay y un sólido pilar del régimen democrático republicano de gobierno.

Precisamente, porque la ley de 6 de abril de 1909 completó la reforma vareliana, es que algunos ciudadanos entienden que el 6 de abril es la fecha apropiada para celebrar el Día de la Laicidad. Sin desconocer la pertinencia del fundamento invocado, ha estimado esta Asesora que es preferible, en cambio, tomar a ese efecto el 19 de marzo, día del año 1845 en que nació José Pedro Varela. La otra fecha hiere algunas sensibilidades y no hay por qué hacerlo. La figura de Varela, en cambio, es reverenciada por todos los uruguayos; la escuela por él creada es todo un símbolo del Uruguay; y no hay por ende mejor manera de realzar el Día de la Laicidad que asociarlo a la figura entrañable del Reformador.

La Comisión consideró también la posibilidad de instituir, como Día de la Laicidad, alguno vinculado al proceso de elaboración, sanción, promulgación y entrada en vigencia de la llamada "Constitución del 17", tal como lo propusieron algunos miembros del Cuerpo. Pero esta alternativa fue finalmente desechada, porque se entendió que ninguna de esas fechas podría llegar a tener la potencia expresiva que sí tiene la vinculación de la laicidad con una figura nacional de hondo arraigo popular, como lo es la de Varela.

La vinculación que se propone no implica restringir la aplicación de la laicidad al ámbito de la educación, ni tampoco desconocer que, en ese ámbito precisamente, el concepto de laicidad tiene un contenido específico (tal como surge del artículo 17 de la Ley General de Educación, Nº 18.437) que va más allá del deber general de abstención del Estado en materia religiosa. Sin confundir, pues, la parte con el todo, estimamos que es en la educación pública donde el concepto de laicidad tiene su campo de aplicación más importante; y desde esta perspectiva -se reitera- la figura de José Pedro Varela es absolutamente insoslayable.

Para terminar, señalamos que exaltar el valor de la laicidad no implica desconocer el hecho notorio de que hay opiniones divergentes acerca de su significado y alcance. También se ha discutido y se discute acerca de cuál debería ser la fecha de celebración de la independencia nacional o cómo debería interpretarse hoy el legado artiguista, entre tantos otros temas polémicos. La unanimidad no es frecuente en las grandes cuestiones; pero podemos coincidir todos en el reconocimiento de la importancia y el valor de tales cuestiones, sin perjuicio del derecho de cada uno de interpretarlas a su manera. Los debates actuales acerca de la laicidad demuestran la vigencia y vitalidad de esta idea, así como la conveniencia de establecer una fecha en el calendario republicano para reflexionar a su respecto y celebrar lo que, con el curso del tiempo, se ha constituido en uno de los rasgos que singularizan positivamente al Uruguay.

Por las razones expuestas, la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración recomienda a la Cámara de Representantes la aprobación del adjunto proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 7 de junio de 2017

OPE PASQUET
MIEMBRO INFORMANTE
SUSANA ANDRADE
CATALINA CORREA
DARCY DE LOS SANTOS
MACARENA GELMAN
ERNESTO PITTETA
JAVIER UMPIÉRREZ
PABLO ABDALA, CON SALVEDADES
POR LOS FUNDAMENTOS QUE EXPRESARÁ EN SALA
PABLO ITURRALDE, CON SALVEDADES
POR LOS FUNDAMENTOS QUE EXPRESARÁ EN SALA
DANIEL RADÍO, CON SALVEDADES
POR LOS FUNDAMENTOS QUE EXPRESARÁ EN SALA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MINORÍA

Señoras y señores Representantes:

Celebrar un "Día de la Laicidad" tiene sentido sólo si es asociado a una fecha que contribuya a consolidar una práctica, una tradición y una forma de entender la laicidad que hasta hoy -y con sus claroscuros- consideramos ha resultado positiva.

La fecha de celebración no es un tema menor, en cuanto tiene sentido como criterio orientador a la hora de alcanzar coincidencias respecto de la laicidad como principio.

La laicidad tiene su raíz en la Constitución de 1918, no por su texto, sino por el proceso de inteligencia colectiva que se concretó en aquella instancia constituyente, de verdadera transacción política -de las tantas que han jalonado nuestra historia político institucional- que derivó en una sabia fórmula, prudente y conveniente, en la que coincidieron las diversas visiones y perspectivas.

La segunda proposición del artículo 5º decía simplemente -y así se mantiene hasta la Constitución vigente-: "El Estado no sostiene religión alguna". Esta oración consagró la separación del Estado respecto de cualquier confesión, y en especial, por razones históricas, de la Iglesia Católica, a la que antes estaba unido, instituyendo -sin utilizar la expresión- la laicidad como nota característica[1].

¿Cómo asegurar que un Día de la Laicidad realmente contribuya a evolucionar positivamente respetando ese criterio orientador? La mejor forma de asegurar que ese día de celebración sea bien entendido y de evitar que se pueda reavivar prejuicios o viejos enconos, o afectar sensibilidades, es vinculándolo precisamente a una fecha relevante relacionada con la Constitución de 1918, para consolidar aquel criterio como instrumento de interpretación.

Con la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional se dejó atrás el "Estado confesional" -sistema de unión entre el Estado y la Iglesia-, en su variante llamada "jurisdiccionalismo", en que el Jefe de Estado se reservaba el derecho de ejercitar alguna intervención en la actividad de la Iglesia[2].

Se consagra entonces un "Estado no confesional" -que no adhiere a ninguna religión en particular-, en su variante de "separación benévola",

---

[1] LORENZO, Susana. "Calificación del Estado uruguayo en materia religiosa". Jornadas sobre Estado de Derecho. Educación y Laicidad. Cuaderno Nº 7. Segunda serie. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo. 1988, pp. 156-157.

[2] VÁZQUEZ, Cristina. "Calificación del Estado uruguayo en materia religiosa". Jornadas sobre Estado de Derecho. Educación y Laicidad. Cuaderno Nº 7. Segunda serie. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo. 1988, p. 141.

en la que el Estado testimonia una especial consideración hacia el fenómeno religioso, incluso fomentándolo por medio de ayudas económicas -exoneración de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones- o de un reconocimiento especial a la personalidad jurídica de las Iglesias -en cuanto le atribuye a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido construidos, total o parcialmente, con fondos del erario-[3].

El Estado se separa de la Iglesia Católica y, en virtud del principio de libertad de cultos que conlleva la igualdad, no sostiene -es decir, no profesa- religión alguna. Eso quiere decir que el Estado no es religioso[4].

Pero ello no significa que deba ser indiferente al fenómeno religioso[5].

Adviértese que laicidad no es "laicismo" en tanto sistema doctrinario que preconiza la erradicación de la religión en la familia y en la sociedad, utilizando como medio a la enseñanza[6]. El laicismo ha exacerbado a tal grado la separación entre lo secular y lo religioso que termina negando todo status y legitimidad pública a esta última expresión, admitiéndola solo en el plano de la intimidad de la persona y en el seno acotado de una Iglesia o de un ámbito privado, como algo que se debe "tolerar" (en el sentido de "soportar"), pero al que no se otorga ninguna virtud social. Rechaza otorgar en las aulas un lugar al fenómeno religioso, a las interrogantes sobre la trascendencia y a las preguntas sobre el fin último de la existencia[7].

La expresión que ha recibido consagración constitucional, aunque sin utilizar el término, no es 'laicismo' sino 'laicidad' [8]. Este es un término polisémico, ya que su sentido ha evolucionado a través de los tiempos, a la vez que se le ha asignado diversos sentidos aún en una misma época[9].

Esta expresión, en un proceso evolutivo, de convergencia de dos procesos históricos, de confluencia creciente entre la visión de la Iglesia -que se ha reconciliado en dirección afín hacia las sociedades seculares de democracia constitucional- y la visión del Estado constitucional y democrático de derecho, abandona la "laicidad rígida" para derivar en un modelo de "laicidad abierta o laicidad positiva", que implica una comprensión más

---

[3] VÁZQUEZ, Cristina. op. cit. p. 145.

[4] DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "Enseñanza religiosa en la educación pública. Marco constitucional uruguayo". Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo. La Ley Uruguay. Montevideo. 2012, p. 280; cfr. CAGNONI, José A. El Derecho Constitucional uruguayo. Montevideo. 2006, p. 154.

[5] RISSO, Martín. Derecho Constitucional. FCU. Montevideo. 2006.

[6] RUOCCO, Graciela. "Algunas manifestaciones de la libertad de enseñanza". Jornadas sobre Estado de Derecho. Educación y Laicidad. Cuaderno Nº 7. Segunda serie. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo. 1988, p. 127.

[7] CORBO, Daniel. "Laicidad abierta, laicidad positiva. Revisión de una categoría históricamente controvertida. Una relectura desde la Iglesia posconciliar". Tesis de Doctorado en Historia. Seminario Filosófico-Teológico, Curso académico 2010. Universidad del Salvador. Buenos Aires. Facultad de Historia, Geografía y Turismo, pp. 4-5.

[8] CONFERENCIA EPISCOPAL URUGUAYA. La iglesia Católica en el Uruguay y la situación actual de la educación. Documento de 23 de noviembre de 1976. BARBÉ PÉREZ, Héctor. Proceso educativo del Uruguay. Montevideo. 1981, p. 89.

[9] DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "Enseñanza religiosa en la educación pública. cit., p. 271.

incluyente y dialógica, en la que la neutralidad del Estado no implica que sea indiferente ante los valores, en una perspectiva integradora[10].

Si el Estado fomenta la actividad religiosa, mediante ayudas económicas o reconociendo personería jurídica a sus instituciones, es porque la considera valiosa. De manera que, en virtud de la libertad de cultos existente, puede afirmarse que nuestro Estado, desde la Constitución de 1918, es imparcial ante las diversas religiones, pero ante la medida de fomento dispuesta cabe concluir que no es neutral ante el fenómeno religioso[11].

Esto es coherente en una Constitución como la nuestra que tiene por centro a la persona humana, que es un todo indisoluble con una triple dimensión: individual, social y trascendente[12]. El respeto por la dimensión trascendente que evidencia el artículo 5º de la Constitución de 1918 revela un espíritu de verdadera tolerancia.

Prácticamente todos los autores que se han ocupado del tema recurren a esta proposición normativa para afirmar el carácter laico del Estado uruguayo.

Si vamos a establecer un "Día de la Laicidad", es un deber básico como legisladores, explicar su significado y alcance en nuestro ordenamiento jurídico. En nuestra Constitución -que en ninguna parte menciona la palabra laico, como sí se verifica en la Constitución francesa de 1958- debe aceptarse un concepto amplio, que no se circunscribe a lo religioso, sino que alcanza también a lo filosófico o político.

Decir que el Estado es laico debe significar no sólo que no sostiene religión alguna sino que tampoco puede, en su accionar, favorecer el proselitismo de ningún partido político (artículo 58 de la Constitución vigente), o de una filosofía o ideología determinada en desmedro de otras, al amparo del principio de libertad de conciencia y de expresión del pensamiento (artículo 29)[13].

Por eso; por esa intrínseca vinculación con un amplio concepto evolutivo de laicidad, proveniente de la Constitución de 1918 -que será útil como criterio orientador- es que se justifica nuestra insistencia en proponer una fecha asociada a dicha Constitución. Ello supone reconocer que los constituyentes de 1917 nos legaron una fórmula sabia para interpretar la laicidad, que nos ha permitido convivir pacífica y respetuosamente aún desde la diversidad sobre la comprensión de sus alcances. Un criterio que ha resultado claro, pero no rígido, en la medida que nos ha permitido ir evolucionando conforme a los nuevos tiempos que exigen una mayor apertura de las diversas expresiones culturales y religiosas.

La propia exposición de motivos del proyecto de ley en discusión avala nuestra propuesta. "Esa reforma de 1918, ratificada por las posteriores, estableció la laicidad como un principio que se convirtió en parte integrante de nuestra ideología y praxis republicana y democrática, junto con el respeto por los derechos humanos, la libertad, la tolerancia, la solidaridad social, y con el repudio del sectarismo, la discriminación y todas las prácticas que conduzcan al autoritarismo y el totalitarismo".

---

[10] CORBO, Daniel, op. cit. pp. 4, 16 y 31. Cfr. TAYLOR, Charles. Laicidad y libertad de conciencia. Québec, 2010, p. 21.

[11] DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. "Enseñanza religiosa en la educación pública. cit. p. 280.

[12] Ibídem.

[13] LORENZO, Susana, op. cit. pp. 158-159.

La elección de una fecha no es arbitraria. El día de celebración es un verdadero símbolo tendiente a promover una comprensión evolucionada de la laicidad, más positiva, más auténtica, más integradora e incluyente para garantizar la convivencia plural, en un marco de reconocimiento mutuo, de relación complementaria y tolerancia activa.

Como el día 25 de noviembre en que se plebiscitó la Carta, coincide con el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, proponemos el 1º de marzo, que es la fecha de su entrada en vigencia.

Un día de la laicidad debe ser bienvenido, si es entendido como un día para tomar conciencia de la pluralidad y la libertad. Pero un día de la laicidad con el ánimo anacrónico de arrinconar lo religioso en el ámbito de la conciencia individual sería, sencillamente, contraproducente. Vincular la celebración de la laicidad al natalicio de José Pedro Varela implica un riesgo innecesario de sesgar toda interpretación que en un futuro pueda ser necesaria.

La aprobación de este proyecto de ley debe ser un instrumento para profundizar y consolidar aquella forma de entender la laicidad que nos ha permitido una convivencia pacífica y respetuosa, impidiendo que se constituya en un germen de reavivamiento de viejos preconceptos y de viejas pasiones fundamentalistas.

Son más los casos que, habiéndose planteado un problema de laicidad, se han resuelto conforme aquel criterio orientador de la Constitución de 1918, que las situaciones en las que posiblemente haya predominado el sentido contrario, de diferencias o desencuentros. Un ejemplo de lo primero es aquella decisión del Parlamento de dejar instalada la cruz erigida en oportunidad de la visita del Papa Juan Pablo II; un ejemplo de lo segundo fue la reciente decisión de la Junta Departamental de Montevideo de no autorizar la colocación de una imagen de la Virgen María en la rambla montevideana.

La historia nos ha demostrado que aquel criterio de la Constitución de 1918 fue sabio y que ha impregnado las siguientes generaciones. Episodios como los relatados nos advierten que tenemos que cuidar, y mucho, esa tradición de laicidad como lo ha entendido la mayoría del pueblo uruguayo, que ha permitido no solo que hoy no sea un problema, sino que sea una dimensión bien resuelta para la mejor convivencia de la sociedad uruguaya.

El objetivo de nuestra propuesta es consolidar y profundizar todo lo positivo de aquel criterio plasmado en la Constitución de 1918, para entender y practicar una comprensión más abierta de la laicidad en la sociedad uruguaya. En línea con la nueva ley de enseñanza que establece un marco abierto a todas las ideas y creencias. Que no desconozca las diferentes cosmovisiones existentes -provengan o no de las religiones- ni el rol de las instituciones religiosas en las diversas dimensiones de la sociedad.

Sólo de esa manera podremos seguir evolucionando hacia una mayor libertad y pluralidad. Lo que por un lado nos dará mayores garantías para enfrentar y prevenir la pretensión de imponer ideologías de cualquier tipo -y aún desde el propio Estado- que excluyan y contradigan otras concepciones, sostenidas o no por instituciones religiosas y sus fieles, tal como sucedió con las propuestas de educación sexual para los niños y adolescentes propuestas recientemente, a la vez nos permitirá valorar en su justa medida episodios como el ocurrido en el mes de junio pasado en un Liceo de Salto.

Como bien reclamara ante un episodio en el cual se cuestionaba el aporte y la participación de las instituciones religiosas en la vida pública: "abramos la cancha, que saldremos todos ganando".

Por los motivos expuestos, se aconseja al Cuerpo aprobar el proyecto de ley que se acompaña.

Sala de la Comisión, 7 de junio de 2017

RODRIGO GOÑI REYES
MIEMBRO INFORMANTE